

ما برای رشد عددی برنامه ریزی می کنیم

نوشته: دکتر انور خامه ای

در شرایطی که این مقاله نگاشته می شود برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مجلس و مطبوعات مطرح است و ظاهراً دولت و زمامداران کشور امید زیادی به آن، برای رفع مشکلات و تنگناهای موجود بسته اند. در نوشتار زیر هدف ما یک بررسی تفصیلی درباره این برنامه و سنجش ارقام هر بخش و نتایج احتمالی آن نیست. بلکه می خواهیم نگاهی کلی به ترکیب و ساختار آن بیفکنیم و ببینیم تحت چه شرایطی، انتظاراتی که از این برنامه دارند، دست کم در بخشهای بنیادی آن برآورده خواهد شد.

در کشور ما پیش از این مفهومی که از برنامه ریزی داشته اند برداشتی صرفاً کمی بوده است یعنی افزایش عددی مقادیرهای اقتصادی و فرهنگی بدون در نظر گرفتن تأثیر و نتیجه آن در جامعه. در گذشته، چه پیش از انقلاب و چه پس از آن، برنامه ریزان کشور و مجریان آن کافی می دانستند که با فخر و سربلندی اعلام کنند که مثلاً تولید فرآورده های پتروشیمی دو برابر شده است، بدون آنکه امکان مصرف آن را در درون کشور یا صدور آن را به خارج حساب کرده باشند! یا ادعا کنند که فرضاً یک میلیون بر شمار دانش آموزان کشور افزوده شده است، بی آنکه بگویند کیفیت تحصیلی آنان به چه صورت بوده است. البته این برنامه ریزان در محاسبات خود ضوابطی را در نظر می گرفته اند، اما این ضوابط عموماً جنبه کمی داشته و هدف اصلی رشد و توسعه عددی بوده است نه کمال و بهبود کیفی وضع کشور. در پایان هر برنامه یا در آغاز برنامه بعدی، آمارها و نمودارهایی ارائه می داده اند که مثلاً تولید صنعتی از فلان مقدار به فلان قدر افزایش یافته یا خواهد یافت، و صادرات فلان در صد افزون شده یا خواهد شد. و به همین ترتیب تولید کشاورزی، ساختمان جاده ها و بندرها و فرودگاهها، بودجه کشور، تراز پرداختها، تعداد آموزشگاهها، شمار دانشجویان و غیره. برنامه ریزان ما تا حد مقدور عوامل مالی، زیربنایی یا نیروی انسانی لازم برای نیل به رشد و

افزایشهای مزبور را مورد توجه قرار می دادند. اما آنچه به آن توجه چندانی نداشتند این بود که آیا جامعه ما با ویژگیهای سنتی خویش توان جذب و هضم چنین رشد و توسعه ای را دارد؟ واکنش جامعه مردم در برابر تحمیل یک چنین تحولی چه خواهد بود. اثرات این تغییرات کمی در ساختار جامعه و قشر بندی آن، در روابط این قشرها، در روحیه مردم و روانشناسی جامعه، و بطور کلی نتایج کیفی اجرای برنامه از نظر آنها دور می ماند.

برنامه ریزی و فشار دیکتاتوری

یک برنامه ریزی شایسته باید به تمام این جنبه ها توجه داشته باشد. هدف چنین برنامه ریزی بیش از رشد و توسعه کمی بخشهای گوناگون اقتصادی و فرهنگی جامعه، باید معطوف به سلامتی و تعادل اجتماع در مجموع آن، و در پرتو آن دست یابی به یک شکوفائی سالم و مطمئن و پایدار باشد. برنامه ریزی هایی که بر بنیاد رشد کمی استوار است غالباً منجر به عدم تعادل و هماهنگی میان بخشهای مختلف جامعه می شود و در نتیجه سلامتی جامعه را به خطر می افکند. به عنوان نمونه تاریخی این گونه برنامه ریزی، برنامه های پنج ساله اول و دوم شوروی سابق را می توان ذکر کرد که با فشار دیکتاتوری استالین بر مردم این کشور تحمیل شد. در اثر انجام آن، بخش صنایع سنگین رشد غول آسانی یافت در حالی که صنایع سبک به ویژه کشاورزی این کشور در وضع رقت باری باقی مانده بود. معلوم است در اثر این برنامه ها آن کشور گرفتار چه فاجعه ای شد و به چه نتایجی رسید. اما در مقابل نمونه برنامه ریزی سالم و متعادل را می توان در برنامه های مشاهده کرد که لودویک ازرارد پس از جنگ جهانی دوم در آلمان غربی پیاده کرد و این سرزمین را از تنی از ویرانه ها به کشوری با توان اقتصادی و علمی درجه اول در جهان مبدل ساخت و از این رو، کار او به معجزه اقتصادی، معروف شد.

خوشبختانه برنامه ریزان ما در تنظیم اصول برنامه دوم ظاهراً به این مسئله مهم توجه کافی داشته و از ادامه روشهای

نادرست گذشته دست کشیده اند. این نکته را در «اهداف کلان و جهت گیریهای برنامه دوم» مصوب کمیسیون تلفیق مجلس می توان مشاهده کرد. مثلاً در قسمت «هدفهای کلان کیفی» در صدر هدفهای برنامه «۱- تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی» آمده است. همچنین در بندهای دیگر این هدفها به جنبه های متنوع دیگری که یک برنامه متعادل و سالم باید داشته باشد توجه شده است. مثلاً در بند (۱۵) یکی از هدفهای کلان برنامه «ایجاد تعادل در بخشهای اقتصادی (تعاونی، خصوصی و دولتی)» ذکر شده است. در بند (۱۴) «نظام دهی و به کنارگیری تحقیقات به عنوان ابزاری برای حل مشکلات و توسعه کشور» توصیه گردیده؛ در بند (۹) «تلاش در جهت کاهش وابستگی اقتصاد کشور به درآمدهای حاصل از نفت و توسعه پیش از پیش صادرات غیرنفتی» آمده؛ در بند (۸) روی «تقویت مشارکت عامه مردم و اتخاذ تدابیر لازم برای نظارت شایسته و پیوسته بر اجرای برنامه» تکیه شده است. در بندهای دیگری به «هدایت جوانان و نوجوانان» در عرصه «خلافت علم، هنر، فن، تربیت بدنی و مناسبات انسانی، خانوادگی و اجتماعی و مشارکت در صحنه های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی» (بند ۳) و «حفظ محیط زیست و استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور» (بند ۱۰) و «تربیت نیروی انسانی مورد نیاز» (بند ۵) و غیره در پهلوی هدفهای عمدتاً کمی مانند «رشد و توسعه پایدار اقتصادی با محوریت بخش کشاورزی» (بند ۶) و «افزایش بهره وری» (بند ۴) اشاره شده است. (۱)

مجریان چه کسانی خواهند بود؟

در قسمت «جهت گیریهای برنامه دوم» نیز روی هم رفته به این جنبه های متنوع برنامه ریزی توجه شده، گرچه بیشتر استفاده از اهرمهای اقتصادی و اجرایی و سازمانی مورد نظر بوده است. اما مهمتر از آن، این است که این هدفهای کلان کیفی و این جهت گیریهای نسبتاً مناسب چگونه و به دست چه کسانی عملی خواهد شد و به قول معروف کی و

چگونه زنگوله را به گردن گریه خواهد بست؟! آن چنان که از ظواهر برمی آید اجرا کنندگان برنامه دوم به طور اعظم و نزدیک به تمام آنها همان مجریان برنامه اول خواهند بود. حداکثر ممکن است جا به جاییهایی میان آنها و مسئولیتهای آنها صورت گیرد، ولی افراد و آدمها همانها خواهند بود. اینجاست که توجه به طرز اجرای برنامه اول و نتایج حاصل از آن انسان را تکران می کند. چون برنامه اول عمدتاً با همان روشهای کمی و ناپیوسته دوران پیش از انقلاب صورت گرفته و نتایج هماهنگ و متعادلی هم نداشته است. هدفهای کلان این برنامه ظاهراً افزایش تولید در تمام بخشها، افزایش بازرگانی خارجی به ویژه صادرات غیرنفتی، گسترش بخش خصوصی، و کاستن از دخالت دولت در اقتصاد و کاهش سوسیدها بوده است. این برنامه با اتخاذ یک سیاست انبساطی گسترده و تا حدی بدون ضابطه های محکم اجرا گردید. درهای واردات و صادرات به ویژه به صورت بدون انتقال ارز، یعنی با تحصیل ارز از بازار آزاد، باز شد. نتایج اجرای این برنامه در پایان آن چنین بود: **۱- افزایش حجم پول در گردش و در نتیجه تورم شدید و فزاینده. نه تنها کالاهای مصرفی خارجی که اکثراً با ارز آزاد وارد شده بودند با قیمت های سرسام آور عرضه می شدند، بلکه بهای کالاهای محصول داخلی، به علت نیاز کارخانه ها به ارز رفاقی یا شناور و علل دیگر، افزایش شدید یافت (بیکان به ۲ میلیون تومان، کولر ۲۵ هزار تومان، یخچال ۳۰ هزار تومان و...) حتی کالاها و خدماتی که اصلاً به ارز نیاز نداشتند به علت افزایش تقاضا (افزایش نقدینگی) دو برابر و حتی چند برابر شد.**

۲- مقدار هنگفتی از ذخیره ارزی کشور، در اثر سیاست فروش آزاد و تقریباً بی قید و شرط آن، از بین رفت و به دست دلالهای عمده ارز افتاد یا توسط باندهای قاچاق ارز از کشور خارج شد. مطابق آمار منتشر شده از طرف سازمان برنامه و بودجه در سال ۱۳۷۲ بانک مرکزی جمماً ۶ میلیارد دلار با نرخ رفاقی و ۵۰۰ میلیون دلار با نرخ شناور فروخته است در حالیکه مطابق برآورد برنامه پنج ساله اول

می‌بایست حداکثر یک میلیارد دلار با نرخ شناور و ۲۲۵ میلیون دلار با نرخ رقابتی باشد.^(۲)

۳- برای اولین بار پس از انقلاب و احتمالاً در هفتادسال اخیر، کشور ما گرفتار وام خارجی سنگین شد. این بدهکاری خارجی را که در آغاز به صورت یوزانس بسود حدود ۳۰ میلیارد دلار تخمین زده‌اند، چون بانک مرکزی از انتشار رقم دقیق و واقعی آن خودداری کرده است. پس از آشکار شدن این بدهی کشورهای صنعتی غرب از دادن اعتبار به کشور ما خودداری کردند و دشواریهایی برای بازگشتی خارجی ما پیش آمد. اکنون در نتیجه مذاکرات با آلمان، فرانسه، ایتالیا و چند کشور دیگر قسمتی از این بدهی به صورت وام دراز مدت درآمده ولی باقی آنها، به همان وضع پیشین است.

۴- پس از آزاد گذاشتن صدور مجوز برای ساختمان و مسکن، حجم چشمگیری از سرمایه‌های موجود متوجه این بخش گردید و سرمایه‌گذارهای کلانی در این زمینه صورت گرفت که قسمت عمده آن متکی به وام گرفتن از نظام بانکی بود. در حالی که قدرت خرید مردم کفاف چنین سرمایه‌گذاریهایی را در این بخش نمی‌داد. اکنون این بخش به شدت گرفتار رکود است و با توجه به وسعت و کثرت صنایع و مؤسسات بازگشتی وابسته به ساختمان، آینده نه چندان روشنی برای این بخش مهم در برنامه دوم پیش رو داریم.

۵- هزینه‌های مصرفی دولت بدون توجه به پیش‌بینی‌های برنامه اول به صورت نامناسبی افزایش یافت و در سالهای ۱۳۷۰ و ۱۳۷۱ به ترتیب به ۸/۵ و ۱۱/۵ درصد رسید، در حالی که پیش‌بینی برنامه برای این سالها ۳/۸ و ۵/۲ درصد بوده است.^(۳) افزایش بی‌تناسب هزینه‌های دولت و کاهش نسبی درآمدهای آن موجب کسری روزافزون بودجه دولت شده و یکی از مسائلی است که برنامه پنج ساله دوم با آن مواجه است. اکنون بینیم مسئولان و اجراکنندگان برنامه پنج ساله دوم چگونه می‌خواهند با این مشکلات برخورد کنند. معاون امور تولیدی سازمان برنامه و بودجه در جلسه‌ای که با حضور چند تن از مدیران کل این سازمان، برای تشریح رنوس سیاستها و خط مشی‌های برنامه دوم تشکیل شده بود، اظهاراتی کرده

است که بخشی از آن را نقل می‌کنیم: «وی برنامه اول را در دستیابی به اهداف پیش‌بینی شده موفق خواند و ضمن بررسی شاخصهای رشد در زمینه‌های مختلف گفت: ... در پایان برنامه دوم پنج ساله میزان استخراج آهن به ۱۰/۵ میلیون تن، کئنسانتره مس به ۵۱۰ هزار تن و تولید مصالح ساختمانی به ۵۵ میلیون تن خواهد رسید... وی از استمرار استفاده از مکانیزم قیمت‌های تضمینی، کمک‌های ترویجی و سرمایه‌گذاری دولت در امر تحقیقات به عنوان محورهای برنامه دوم در بخش کشاورزی نام برد و گفت: پیش‌بینی می‌شود در پایان برنامه دوم، تولید گندم به ۱۵ میلیون تن و برنج به ۲ میلیون و ۹۵۰ هزار تن برسد. همچنین میزان صادرات محصولات کشاورزی از یک میلیارد دلار در سال ۷۲ به یک میلیارد و ۳۷۰ میلیون دلار در سال ۷۷ خواهد رسید.^(۴)

کیفیت اول، کمیت دوم

ملاحظه می‌کنید که طرز برخورد ایشان با مسائل برنامه دوم همان روش کتی است که در مورد برنامه‌های گذشته به کار می‌رفت. معلوم نیست او چگونه می‌تواند برنامه اول را موفقیت آمیز بشمارد در صورتیکه تا کامیابی آن بر همه، حتی بر کارشناسان سازمان برنامه و بودجه نیز آشکار است؟ منجمله مدیر کل دفتر بازگشتی خارجی سازمان برنامه در همان جلسه اعتراف کرده است که «در برنامه اول در مورد صادرات به ۷۰ درصد اهداف پیش‌بینی شده رسیدیم. این میزان در زمینه واردات ۱۱۹ درصد بوده»^(۵) به عبارت دیگر عملکرد برنامه در مورد صادرات ۵۰ درصد کمتر از واردات بوده است.

چگونه می‌توان چنین عملکردی را موفق دانست؟! اما اصل مطلب این است که تنها با عدد و آمار نمی‌توان یک برنامه را موفقیت آمیز خواند. فرض کنیم این اختلافات میان عملکرد واردات و صادرات نبود و هر دو، صد در صد اجرا شده بودند. آیا باز هم می‌توانستیم بازگشتی خارجی‌مان را در این سالها شایسته و موفق بدانیم در حالی که مثلاً در اثر صادرات بیش از حد و بی‌تناسب پیاز، کمیابی آن در درون کشور به حدی رسید که بهای آن کیلویی ۱۵۰ تومان شد؟! اینکه در پایان برنامه دوم تولید

برنج به ۳ میلیون و گندم به ۱۵ میلیون تن برسد فقط یک طرف مسئله است؛ مهمتر از آن این است که مبادا به خاطر ۳۷۰ میلیون دلار درآمد اضافی صادرات این محصولات را به حدی برسانیم، که بعد مجبور شویم از خارج برنج و گندم با ذرت و ارزن برای قوت خودمان وارد کنیم!! همچنین کیفیت این محصولات خیلی بیش از کمیت آنها اهمیت دارد. ارزش یک میلیون تن برنج مرغوب از دو میلیون برنج نامرغوب بیشتر است. و نیز مسئله نگاهداری و حفاظت این محصولات اهمیت اساسی دارد.

در همان جلسه مدیر کل صنایع و معادن اظهار داشته است: «در برنامه دوم جز منابع بانکی آن هم به مقدار بسیار مشخص، هیچ سوسیدی در اختیار بخش صنعت بطور خاص قرار نخواهد گرفت. برنامه دوم در صدد حمایت تشویق و هدایت اهداف کلان است. مثل تراز تجاری صنعت که بطور متوسط ۵/۵ میلیارد دلار کسری دارد و پیش‌بینی شده تا ۴ میلیارد دلار کاهش داده شود.»^(۶) به عبارت دیگر در این پنج سال صنایع ما باید ۱/۵ میلیارد کمتر لوازم از خارج وارد کنند یا همین مقدار بیشتر جنس به خارج صادر کنند یا ترکیبی از این دو حالت. اما در هر سه مورد لازمه آن این است که صنایع ما از رشد و بهبود کمی و کیفی محسوس برخوردار شوند و این بدون کمک دولت و بانکها میسر نخواهد بود. اگر دولت کمک خود را که در گذشته هم کافی نبوده است قطع کند و بانکها هم در دادن وام محدودیت قائل شوند، صنایع نوپای ما با چه معجزه‌ای خواهند توانست صادرات خود را زیاد کنند یا از ورود لوازم ضروری خود بکاهند. تنها نتیجه این روش تعطیل کارخانه‌ها یا دست‌کم کاستن از حجم کار آنها و در نتیجه افزایش بیکاری است و بس. آیا معنی «تلاش در جهت تحقق عدالت اجتماعی» و «تربیت نیروی انسانی مورد نیاز» که در «هدفهای کلان» برنامه ذکر شده، این است؟! شکی نیست که «تحقق عدالت اجتماعی» با مسئله سوسیدها پیوند نزدیکی دارد. از مجموع اظهارات مسئولان و کارشناسان سازمان برنامه و بودجه چنین برمی‌آید که در طی برنامه دوم، سوسیدها کاهش محسوس خواهد یافت. طبق ادعای این مسئولان در

جریان برنامه پنج ساله اول کلاً ۴۳ هزار میلیارد ریال سوسید برای کالاهای اساسی پرداخت شده که ۱۱/۵ هزار میلیارد آن صرف کالاهای کوپنی شده است. طبق اظهار معاون امور تولیدی سازمان برنامه در برنامه دوم «سوسید تخصیص یافته به بخش بازرگانی ۱۲ هزار میلیارد ریال خواهد بود.» در برابر این کاهش چشمگیر کل سوسیدها (۲۷۳۴ میلیارد ریال از محل منابع آزاد شده سوسیدها در اختیار بخش تأمین اجتماعی و اقشار آسیب‌پذیر قرار خواهد گرفت.»^(۷) دلیلی که برای این نقل و انتقال ذکر می‌کنند این است که در توزیع کوپنی موجود به علت همگانی بودن آن، رعایت عدالت اجتماعی نمی‌شود و فقیر و غنی، محروم و بسی‌نیاز، به یکسان از آن بهره‌مند می‌شوند. اگر این استدلال را درست بدانیم، باید پرسید چرا تمام آن ۱۲ هزار میلیارد ریال یا دست‌کم نیمی از آن به بخش تأمین اجتماعی منتقل نمی‌شود تا بیشتر رعایت عدالت اجتماعی شده باشد؟! باری چنانکه در پیش یادآور شدیم روش اجرای برنامه دوم به احتمال زیاد همان روش کسری برنامه‌های پیشین خواهد بود و «اهداف کلان کیفی» پیش گفته جز در روی کاغذ باقی نخواهد ماند. چون مسئولان و کارشناسان ما عمدتاً با همان روشها خو گرفته‌اند. منجمله معاون طرح و برنامه وزیر صنایع «محورهای اصلی پیشنهادی وزارت صنایع را برای اصلاح و تکمیل برنامه پنج ساله دوم» تنها این می‌داند که «سهم بخش صنعت و معدن در تولید ناخالص داخلی تا ۲۰ درصد و سهم سرمایه‌گذاری ناخالص در این بخش تا ۱۲ درصد افزایش یابد.» و توصیه می‌کند: «برای جلب سرمایه‌های خارجی باید مانند کشورهای مشابه عمل کرد، یعنی قوانینی از تصویب بگذرانیم که از جنبه رقابتی با قوانین دیگر کشورها برای جذب سرمایه خارجی قابل رقابت باشیم.»^(۸)

۱- اطلاعات ۳/۷۳/۵ ص ۴
۲- گزارش اقتصادی سال ۱۳۷۱، از انتشارات «دفتر اقتصاد کلان سازمان برنامه و بودجه»
۳- همان مأخذ
۴- اطلاعات ۴/۷۳/۵ ص ۲
۵- همان مأخذ
۶- همان مأخذ
۷- همان مأخذ
۸- اطلاعات ۵/۷۳/۵ ص ۲